

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 269-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive:
N° d'affaire: 2015.RRGR.1084

Déposée le: 13.11.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) (porte-parole)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)

Cosignataires: 11

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 19.11.2015

N° d'ACE: 152/2016 du 17 février 2016
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption**



Réorganisation des Directions à partir de la prochaine législature

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. examiner la répartition des tâches entre les Directions à l'intention du Grand Conseil d'ici aux prochaines élections de renouvellement général en 2018, et proposer une réorganisation des attributions.
2. En particulier, il est chargé de proposer la suppression de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et la division de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale en deux Directions distinctes.

Développement :

Selon les attributions actuelles, les Directions ont des tâches d'ampleur variable. Aujourd'hui, l'indépendance de certaines Directions n'a pas beaucoup de sens et les offices qui les composent pourraient sans problème être répartis entre d'autres Directions. D'un autre côté, certaines Directions doivent gérer un volume d'affaires toujours plus important tout en présentant en leur sein des unités sans grand rapport entre elles. Le but de la réforme devrait être une répartition

plus équilibrée de la charge de travail entre les Directions et une répartition plus rationnelle des offices entre les Directions.

La cantonalisation des hôpitaux a valu à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, pour ne citer qu'un exemple, un accroissement énorme des tâches. On voit par ailleurs que plus le temps passe, plus la réunion de la santé et de la prévoyance sociale dans une seule Direction se révèle irrationnelle. Le regroupement, qui est à l'étude, de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte avec l'Office des affaires sociales au sein de la même Direction vaudrait encore à la SAP des tâches supplémentaires.

La réforme judiciaire (autonomisation de la Justice) et la prochaine réorganisation des relations entre l'Eglise et l'Etat signifient en même temps la réduction des tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Du fait de la démission de deux membres actuels du gouvernement en 2016 et des projets de réforme mentionnés, le moment serait bien choisi pour réexaminer la répartition des tâches entre les Directions et discuter leur organisation actuelle. Les réformes doivent être engagées à temps pour que les changements puissent être mis en vigueur d'ici au commencement de la prochaine législature.

Il suffit d'un rapide coup d'œil pour constater que plusieurs cantons ont fait en sorte de découper les Directions en fonction des enjeux réels. Il pourrait être utile de se livrer à une comparaison avec d'autres cantons comparables, et ces travaux pourraient être accompagnés par la CIRE.

Motivation de l'urgence :

La réorganisation devrait entrer en vigueur avant la législature 2018-2022.

Réponse du Conseil-exécutif

En raison de la dimension politique de la présente intervention, le Conseil-exécutif a décidé que l'affaire serait défendue au Grand Conseil par le président du gouvernement et non par la Chancellerie d'Etat (cf. art. 8, lit. n OO CHA) comme prévu à l'origine.

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel les cahiers des charges des Directions sont d'ampleur et d'importance politique différentes. La première pierre de l'organisation actuelle du Conseil-exécutif et de l'administration a été posée lors de la révision totale de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 ; les bases légales se trouvent dans la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LO-CA ; RSB 152.01). La structure d'organisation choisie à l'époque était le résultat d'un gros projet de réorganisation (EFFISTA), qui a conduit à la réduction du nombre de Directions de 14 à 7 (cf. rapport final EFFISTA du 9 décembre 1992, ACE 4598/1992).

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution cantonale et de la loi d'organisation, l'ampleur et la complexité des tâches publiques n'ont cessé de croître. De plus, les compétences ont changé de priorités. Du fait de l'évolution de la société, l'importance de la santé et de la sécurité sociale, qui relève de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), n'a cessé de grandir. Cette évolution se maintiendra et on peut même s'attendre à ce que les défis posés à la SAP et ses besoins en ressources augmentent encore (système de santé et sécurité sociale, évolution démographique, mutations structurelles de l'économie). A la Direction de la

justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), la tendance est inverse. En effet, suite à l'accession de la Justice à l'autonomie et à l'externalisation de la surveillance des fondations, qui a été confiée à un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique, la Direction a perdu des attributions et de l'importance. La révision de la loi sur les Eglises nationales bernoises, dont le principe a été adopté par le Grand Conseil, et la suite du développement des relations entre les Eglises et l'Etat auront pour effet de confirmer cette tendance.

Le Conseil-exécutif a observé cette évolution et engagé il y a déjà quelque temps les premières analyses dans la perspective d'une réforme des Directions. A ce moment-là, son principal sujet de préoccupation n'était pas le transfert des tâches. Dans un premier temps, il s'est agi surtout de clarifier les critères auxquels devrait satisfaire une nouvelle organisation pour permettre au canton de relever les défis à venir. A cet effet, le Conseil-exécutif a analysé au cours de l'année écoulée, avec le concours de spécialistes indépendants, les tendances probables et les scénarios possibles dans les différents domaines pertinents, et mené une réflexion sur les implications pour le canton de Berne de manière générale et pour l'organisation de ses Directions et de l'administration en particulier. Pour le Conseil-exécutif, la réforme des Directions permettra de créer les conditions nécessaires en termes d'organisation pour que le canton de Berne puisse relever les défis à venir et saisir les chances qui se présentent.

Par ailleurs, la réforme des Directions devrait permettre de clarifier les points de jonction et de supprimer les redondances. L'évolution des vingt dernières années a eu pour résultat que dans l'actuelle organisation de l'administration du canton de Berne, certaines tâches, pourtant parfois étroitement liées, relèvent de la compétence de Directions ou d'offices différents. Cela suppose la concertation et la coordination. Dans le pire des cas, la dispersion peut aboutir à des redondances. Quand les citoyens et citoyennes, mais également les autorités d'autres cantons, de la Confédération ou des communes, ont plusieurs interlocuteurs de différentes Directions, cela peut retarder le règlement des affaires et demander de plus gros efforts de coordination. Une réattribution ou le regroupement de tâches dont l'accomplissement est dispersé pourrait permettre de réduire le nombre des interlocuteurs auxquels il faut s'adresser et de simplifier et d'accélérer les procédures et les opérations. En même temps, le regroupement dans une seule Direction de tâches liées entre elles simplifie le pilotage politique. Par ailleurs, la réforme des Directions aura pour but, de manière générale, de réexaminer les processus, les normes et l'efficacité de l'administration pour optimiser les coûts.

Enfin, il est nécessaire de faire de l'ordre dans la terminologie du droit d'organisation. Ainsi, les notions d' « instruction » et d' « œuvres sociales » n'ont pratiquement plus cours dans les autres cantons. Aujourd'hui, « formation » est plus usuel, de même que les combinaisons avec « social » plutôt qu'avec « prévoyance » ou « œuvre ». La notion de « police » comme générique n'est plus si courante (mieux : « sécurité »). Les termes d'« affaires militaires » et d'« affaires ecclésiastiques » concernent des tâches qui globalement sont trop insignifiantes pour entrer dans la dénomination d'une Direction. Le terme de « justice » parle de l'accomplissement de tâches qui, depuis l'accession de la Justice à l'autonomie, ne relèvent plus désormais de l'administration, mais sont accomplies par les autorités de la Justice elle-même.

Toutes les raisons exposées, en particulier les disparités de l'actuelle répartition des tâches entre les Directions, montrent clairement qu'il y a des raisons d'étudier sérieusement la possibilité d'une réforme comme la préconise l'auteur de la motion. Une répartition plus équilibrée des tâ-

ches publiques entre les membres du gouvernement se justifierait notamment aussi pour des raisons politiques et démocratiques, tant il est vrai qu'un ensemble mieux équilibré reflèterait plus exactement la volonté des électeurs et électrices.

Au point 1, la motion demande l'analyse à l'intention du Grand Conseil de la répartition des tâches entre les Directions et la présentation d'ici au commencement de la prochaine législature d'un projet de réorganisation des Directions. Au point 2, le Conseil-exécutif est chargé de proposer les moyens de supprimer la JCE et de subdiviser la SAP en deux Directions distinctes.

Le Conseil-exécutif est disposé à accéder aux demandes de la motion. Il se réserve cependant le droit de proposer, en plus des changements demandés au chiffre 2, d'autres modifications dans d'autres Directions que les deux expressément désignées. Ce n'est qu'en portant un regard exempt de préjugés sur les portefeuilles de tâches de toutes les Directions que l'on parviendra à répartir équitablement les tâches entre les membres du Conseil-exécutif.

Au moment de la mise en œuvre, il faudra ensuite tenir compte du fait que les demandes formulées dans la motion concernent à la fois les compétences du Grand Conseil et celles du gouvernement : la Constitution cantonale assigne au Conseil-exécutif la compétence d'organiser l'administration de manière appropriée dans le cadre de la Constitution et de la loi, et de veiller à ce que l'administration agisse conformément au droit, soit efficace et réponde aux besoins de la population (art. 87, al. 2 ConstC). Dans le même temps, la Constitution charge le Grand Conseil de régler dans la forme de la loi les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités (art. 69, al. 4, lit. d ConstC). En conséquence, la dénomination des Directions et l'attribution législative des principales tâches publiques incombent au Législateur. Le Conseil-exécutif, quant à lui, a la responsabilité de désigner les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées (art. 25, al. 2 et 4 LOCA).

Cette complémentarité des compétences d'organisation du parlement et du gouvernement montre que la réforme des Directions demandée par l'auteur de la motion ne peut se faire qu'à la faveur d'un dialogue entre le Conseil-exécutif et le Grand Conseil. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a l'intention de soumettre au Grand Conseil dans un rapport des propositions concrètes pour l'adaptation de la répartition des tâches. Ainsi le parlement pourra très tôt donner son avis à ce sujet. Ensuite, à la lumière des résultats des délibérations du rapport, le Conseil-exécutif présentera au parlement un projet de modification de la loi d'organisation et des autres actes législatifs devant être modifiés. En parallèle, si le Grand Conseil estime pouvoir adhérer aux propositions du Conseil-exécutif, les travaux de réorganisation seront engagés dans le cadre d'un projet interdirectionnel et avec la participation de la Commission des institutions politiques et de relations extérieures (CIRE).

Selon le point 1 de la motion, le Conseil-exécutif devra avoir présenté ses propositions d'ici aux prochaines élections de renouvellement général, au printemps 2018. Ce n'est qu'au prix de gros efforts que nous pourrions tenir ce calendrier, ne serait-ce que pour le projet législatif. Cependant, l'adaptation du droit n'est pas la tâche la plus compliquée. Les mesures d'organisation qui découlent de la réforme des Directions et qui supposent notamment le transfert de tâches ou d'offices sont autrement complexes et demandent bien plus de travail. Cela concerne notamment l'adaptation des systèmes informatiques, la mise à disposition des infrastructures, la modification de la structure des groupes de produits ou l'adaptation des processus budgétaires. Il faudra par ailleurs accorder la réforme des Directions aux autres projets de réforme déjà en cours à l'échelle cantonale (p. ex. ERP, IT@BE et GAE). Nombre de ces dispositions et adaptations de-

mandent un long temps de préparation et doivent entrer en vigueur au début de l'année en raison du rythme annuel des processus tels que la mise au point du plan intégré mission-financement et du budget. C'est en soi une raison suffisante pour exclure d'emblée la possibilité de l'entrée en vigueur déjà au commencement de la législature, au 1^{er} juin 2018. Les travaux de mise en œuvre ne peuvent être entrepris que quand la modification de la loi d'organisation aura acquis un certain degré de solidité et de fiabilité.

Le Conseil-exécutif adhère ainsi à l'orientation de la motion et il est prêt à présenter au Grand Conseil un rapport à ce sujet, dans lequel il décrira la réforme possible dans les grandes lignes et les ressources nécessaires à sa mise en œuvre ainsi que ses effets sur les projets de réforme cantonaux en cours. A cet égard, il pourra se référer aux travaux qu'il a lui-même entrepris déjà au commencement de cette législature. Les travaux de réforme à *proprement parler* seront lancés quand le Grand Conseil aura traité le rapport.

Destinataire

- Grand Conseil